

**Projet de loi
autorisant l'approbation de l'avenant entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au protocole d'accord du
20 mars 2018 relatif au renforcement de la coopération en matière de transports
transfrontaliers et à la convention du 23 octobre 2020 relative au financement
d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire
et favoriser les mobilités durables**

NOR : EAEJ2304264L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Les liaisons de transports terrestres entre la région Grand Est en France et le Luxembourg connaissent une fréquentation importante et en forte croissance. En 2021, plus de 112 000 résidents français travaillaient quotidiennement au Luxembourg, et plus de 114 000 en 2022. Ces frontaliers empruntent chaque jour la liaison Metz-Thionville-Luxembourg par voie routière ou ferroviaire, et leur nombre pourrait avoisiner 135 000 en 2030¹. En raison de la crise sanitaire, une baisse du trafic a pu être constatée en 2020, mais celle-ci ne s'est pas prolongée en 2021.

En raison de l'importance de ces flux, les axes routiers transfrontaliers sont saturés sur de nombreuses sections et régulièrement congestionnés aux heures de pointe². L'autoroute A3 au Luxembourg et l'autoroute A31 en France supportent un trafic compris entre 65 000 et 80 000 véhicules journaliers (moyenne annualisée) selon les sections entre Thionville et la frontière³.

¹ Chiffres cités dans le texte du protocole d'accord (chiffres de 2017).

² Le matin, de 6 heures à 8 heures au nord de Thionville, et de 7 heures à 9 heures entre Thionville et Metz. Le soir, de 16 heures à 20 heures à peu près sur l'ensemble de l'itinéraire.

³ Les trafics de 2020 ont marqué une baisse importante (-18% par rapport à 2019 d'après les chiffres de la direction interdépartementale des routes Est), mais les mesures de trafics du deuxième semestre 2020 puis de 2021 indiquent un retour aux tendances d'avant la crise sanitaire.

Par ailleurs, l'axe ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg est proche de la saturation.

Ce couloir de transport, élément du réseau central du réseau transeuropéen de transport (RTE-T⁴) fait partie du corridor européen « Mer du Nord – Méditerranée ». Ce corridor multimodal s'étend de l'Irlande jusqu'au sud de la France en passant par les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Comprenant également des voies navigables au Benelux et en France, il vise non seulement à offrir des services multimodaux entre les ports de la mer du Nord, la Meuse, les bassins du Rhin, de l'Escaut, de la Seine, de la Saône et du Rhône, et les ports de Fos-sur-Mer et de Marseille, mais aussi à mieux relier l'Irlande au continent.

Pour mémoire, chaque corridor doit comprendre au moins trois modes de transport, trois États membres et deux tronçons transfrontaliers. Ce réseau de corridors doit permettre de limiter les goulets d'étranglement et faciliter les flux transfrontaliers de personnes et de marchandises à travers l'Union européenne. Il contribue également à l'interconnexion entre les différents modes de transport, à la modernisation des infrastructures et à la réalisation des objectifs climatiques.

II. Historique des négociations

Le 8 janvier 2009 le Grand-Duché de Luxembourg et la région française de Lorraine (aujourd'hui Grand Est) ont présenté un schéma de mobilité transfrontalière (Smot)⁵ avec pour objectif, d'ici 2030, que 25 % des habitants de la région employés dans le Grand-Duché se déplacent en train ou en bus, contre 10 % en 2009. Un groupe de travail franco-luxembourgeois a piloté en 2013 la réalisation d'une étude⁶ portant sur les échanges transfrontaliers et les leviers pour les optimiser. Il s'agissait de parvenir à un développement « sans équivalent en Europe » de l'offre de transports collectifs comme alternative à la voiture individuelle.

Cette étude a mené à la signature du protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération transfrontalière en matière de transports⁷, à l'occasion de la visite d'Etat du Grand-Duc de Luxembourg en France du 19 au 21 mars 2018.

La convention cadre de financement de mise en œuvre du protocole d'accord, appelée ci-après « convention d'application », a été signée entre les ministres luxembourgeois des transports et des finances et l'ambassadeur de France au Luxembourg le 23 octobre 2020⁸.

⁴ Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne arrêté par le Parlement et le Conseil européen. ([Règlement \(UE\) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE](#))

⁵ [Schéma de mobilité transfrontalière Luxembourg-Lorraine](#)

⁶ [SMOT- un nouveau schéma stratégique de mobilité transfrontalière qui facilite la mobilité des frontaliers entre la Lorraine et le Luxembourg](#)

⁷ [Décret n° 2019-1430 du 24 décembre 2019](#) portant publication du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, signé à Paris le 20 mars 2018.

⁸ [Décret n° 2021-250 du 5 mars 2021 portant publication](#) de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables (ensemble deux annexes), signée à Luxembourg le 23 octobre 2020.

Cette convention précise la répartition des crédits engagés au titre de l'accord, dans les domaines ferroviaire aux horizons 2024 (augmentation capacitaire du matériel roulant) et 2030 (augmentation du nombre de trains sur la ligne) et routier. Au titre de sa contribution, le Luxembourg s'est engagé à financer à hauteur de 110 M € les projets sur le volet ferroviaire (financés à parité avec la France), et 10 M € les politiques de covoiturage et de services routiers de transport en commun.

Le protocole d'accord de 2018 prévoit à son article 3 une première série d'aménagements ferroviaires à l'horizon 2024, destinés à augmenter la capacité du réseau ferroviaire par des allongements de quais sur le sillon lorrain prévus en 2023 et le renforcement électrique, au stade d'études d'avant-projet, permettant l'accueil de trains UM3⁹. L'objectif est d'accroître la capacité du matériel roulant en exploitant la ligne avec des trains UM3 au lieu de trains UM2, augmentant la capacité de 44 % sur les heures de pointe par rapport à 2018.

Ce programme comprend également la création de deux parcs relais à Thionville, dont le premier a été achevé en février 2021, et d'un parc relais à Longwy (projet en cours) dans le cadre du pôle d'échanges multimodal de Longwy, dont une première partie a été livrée à l'été 2021.

L'article 4 du protocole prévoit une seconde liste d'aménagements à l'horizon 2030 visant à atteindre l'objectif de desserte (8 TER + 1 TGV + 1 train fret par heure et par sens¹⁰) sur la ligne en heures de pointe, permettant d'augmenter la capacité de 150 % par rapport à 2018. Les aménagements en question concernent la suppression des passages à niveau, l'optimisation du cantonnement, la reprise du plan de voies de la gare de Thionville et l'optimisation des flux voyageurs en gare de Thionville.

À l'issue de la rencontre du 1^{er} juin 2021 entre le Premier ministre français et le Premier ministre luxembourgeois, ce dernier a annoncé une nouvelle contribution financière de son pays pour les infrastructures ferroviaires d'intérêt commun à la France et au Luxembourg.

La coopération transfrontalière étroite entre la France et le Luxembourg est coordonnée par une Commission Intergouvernementale franco-luxembourgeoise pour le renforcement de la coopération transfrontalière (CIG). Ainsi l'avenant au protocole initial de 2018 portant sur cette nouvelle contribution a été signé lors de la 6^e CIG, qui s'est tenue le 19 octobre 2021 à Esch-sur-Alzette, commune luxembourgeoise frontalière.

⁹ Unité-multiple de trois éléments (UM3) dont l'intérêt principal est la capacité

¹⁰ Aujourd'hui, la ligne permet d'accueillir 5 TER et 1 TGV par heure et par sens en heures de pointe, avec des trains en UM2.

III. Objectifs de l'avenant

Le présent avenant modifie le protocole d'accord initial ainsi que sa convention d'application pour ce qui concerne le réseau ferroviaire : il complète le programme d'investissements de l'accord initial à la suite des études de faisabilité (pour l'horizon 2028-2030) et augmente les financements du Grand-Duché du Luxembourg associés à sa mise en œuvre de 110 M € sur le volet ferroviaire, portant la contribution totale luxembourgeoise à 230 M € dont 220 M € au titre du volet ferroviaire. Sont concernés :

- la construction d'un centre de maintenance dans la métropole de Metz et son raccordement au réseau ;
- l'automatisation ou la semi-automatisation de la conduite des trains et le système de communication associé, sous réserve que des études d'opportunité en confirment l'intérêt.

Il participe ainsi à la poursuite des objectifs du protocole du 20 mars 2018 de mise en œuvre d'une politique de transports multimodale concertée et durable répondant aux besoins de déplacements identifiés entre la France et le Luxembourg.

Cet avenant répond également aux problèmes environnementaux et de qualité de vie liés à la saturation des voies d'accès routières vers le Luxembourg et la France. Il contribue à l'amélioration des conditions de mobilité (diminution de la congestion routière, meilleure régularité et augmentation de l'offre ferroviaire), enjeu prioritaire pour les frontaliers français qui traversent chaque jour la frontière pour travailler au Luxembourg, qui plus est dans la perspective d'une croissance du nombre de frontaliers (+ 1 500 travailleurs frontaliers au Luxembourg chaque année sur le seul territoire du Pôle métropolitain frontalier).

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'avenant

a. Conséquences juridiques

Articulation avec les accords existants

Le présent avenant et le protocole s'inscrivent dans la lignée d'autres engagements pris par la France avec le Grand-Duché de Luxembourg. Ils sont cohérents avec la convention belgo-franco-luxembourgeoise du 17 avril 1946 relative à l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois¹¹, amendée par le protocole additionnel du 21 juin 1977 réglant l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois¹², et le protocole additionnel signé le 28 janvier 1997 à Luxembourg¹³.

¹¹ [Décret n° 49-1240 du 4 septembre 1949](#) portant publication de la convention du 17 avril 1946, relative aux chemins de fer luxembourgeois.

¹² [Décret n° 81-702 du 9 juillet 1981](#) portant publication du protocole additionnel du 21 juin 1977 modifiant la convention belgo-franco-luxembourgeoise réglant l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois, signée à Luxembourg le 17-04-1946.

¹³ [Décret n° 2001-758 du 28 août 2001](#) portant publication du protocole additionnel modifiant la convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché signée à Luxembourg le 17 avril 1946, fait à Luxembourg le 28 janvier 1997.

L'article 4 de la convention de 1946 telle que modifiée énonce ainsi que « [l]es Parties contractantes veillent à des infrastructures ferroviaires insérées au mieux dans les réseaux de transport transeuropéens et assurent la continuité du service par chemin de fer au-delà des frontières communes » et que « [d]ans l'intérêt de l'intégration des parties belge, française et luxembourgeoise de la région transfrontalière, de la mobilité des personnes qui y résident et travaillent, et des échanges entre les différents pôles d'activités qui y sont établis, les Parties contractantes favorisent les relations transfrontalières par chemin de fer à des conditions appropriées de desserte, de cadence, de temps de parcours et de confort, notamment lorsque ces relations revêtent sur tout ou partie de la liaison un caractère de service public. »

Articulation avec le droit de l'Union européenne

Les compétences de l'Union européenne sont définies dans les traités européens (articles 2 à 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁴). Les transports et les réseaux transeuropéens sont une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres (article 4 TFUE).

Le couloir de transport Metz-Thionville-Luxembourg est inclus dans le réseau central du RTE-T, en application du règlement n°1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport¹⁵. Ce dernier présente la stratégie à long terme concernant le développement du RTE-T, précise les normes techniques ainsi que les exigences en matière d'interopérabilité des infrastructures et définit les priorités pour le développement du RTE-T. Les projets d'intérêt européen commun définis peuvent bénéficier d'un financement de l'Union, au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

Dans le cadre du MIE 2014-2020, programme finançant les infrastructures de transport, l'Union européenne a adopté une nouvelle politique qui vise à relier le continent d'Est en Ouest et du Nord au Sud¹⁶. Elle cherche à connecter les réseaux de transport nationaux, à supprimer les goulets d'étranglement qui continuent d'entraver le bon fonctionnement du marché unique et à surmonter les obstacles techniques tels que les normes ferroviaires incompatibles. Le règlement du MIE pour la période 2021-2027 (MIE2¹⁷) identifie comme action éligible pour le développement du RTE-T l'aménagement des liaisons ferroviaires transfrontalières, dans la continuité des objectifs initiaux.

Le présent avenant et le protocole s'inscrivent dans le cadre de cette politique. L'article 7 du protocole initial (non modifié par l'avenant) prévoit à cet égard que des subventions européennes seront recherchées, par le biais notamment d'instruments comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe qui contribuent à la réalisation du réseau transeuropéen de transport « RTE- T »¹⁸.

¹⁴ [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

¹⁵ [Règlement \(UE\) n° 1315/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

¹⁶ [Règlements du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport \(Règlement \(UE\) n° 1316/2013\) et établissant le mécanisme d'interconnexion en Europe \(Règlement \(UE\) n° 913/2010\)](#).

¹⁷ [Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe – Transports \(MIE-T\)](#)

¹⁸ [Le réseau transeuropéen de transport](#)

Articulation avec le droit interne

L'accord ne nécessite pas d'adaptation du droit français.

Les marchés publics nécessaires à la mise en œuvre de cet accord relèvent des dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016¹⁹ pris en application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics²⁰.

Les entreprises luxembourgeoises auront, dans les mêmes conditions que toute entreprise ressortissante de l'Union européenne, accès à l'ensemble des procédures de marchés publics passés dans le cadre de ces opérations.

b. Conséquences économiques

L'axe Metz-Luxembourg se situe sur l'un des grands corridors de transports européens qui relie la Mer du Nord et ses grands ports maritimes à l'Europe méditerranéenne.

Les objectifs à l'horizon 2030 des projets d'aménagements multimodaux prévus par le protocole d'accord sont de multiplier par 2,5 le nombre d'usagers quotidiens du train Metz-Luxembourg (de 8 000 en 2017 à 20 000 en 2030), de doubler le nombre de covoitureurs (d'environ 4 500 en 2017 à plus de 10 000 en 2030) et de tripler le nombre d'usagers des cars transfrontaliers (de 2 000 en 2017 à 6 000 en 2030). Ils visent également à permettre la circulation de trains de marchandises même en heure de pointe, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

En favorisant la mobilité des personnes et des biens entre la France et le Luxembourg, le protocole d'accord et son avenant sont donc de nature à dynamiser l'économie locale en permettant une meilleure circulation vers les bassins d'emplois frontaliers, et en favorisant les échanges de marchandises transfrontaliers et européens. Au Luxembourg, l'industrie manufacturière constitue le principal secteur employeur des frontaliers lorrains²¹ en 2017, avec 17,7 % des travailleurs, viennent ensuite les activités financières et d'assurance (12,2 %) et les activités de services administratifs et de soutien (10,1 %).

c. Conséquences financières

Concernant le volet ferroviaire du protocole d'accord initial, le gouvernement luxembourgeois s'était initialement engagé à financer à un taux de 50 % un programme d'opérations ferroviaires d'un montant maximum de 220 M€ (article 6), soit une participation luxembourgeoise maximale de 110 M€ sur une liste d'opérations découlant des grands principes d'évolution des infrastructures envisagés décrites aux articles 3 et 4.

¹⁹ [Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016](#) relatif aux marchés publics.

²⁰ [Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015](#) relative aux marchés publics.

²¹ [12^{ème} rapport de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi \(OIE\) pour le 17^e Sommet des Exécutifs de la Grande Région. Mobilité des frontaliers, 2021](#)

Le présent avenant au protocole d'accord ajoute à la participation luxembourgeoise un montant maximal supplémentaire de 110 M€ (article A, ajoutant un article 6 bis au protocole) sur les opérations du domaine ferroviaire, pour la poursuite des travaux inscrits au protocole, la construction d'un centre de maintenance à Montigny-lès-Metz, et l'automatisation ou la semi-automatisation de la conduite des trains ainsi que le système de communication associé, sous réserve d'un intérêt démontré à la suite des études qui seront conduites. La contribution luxembourgeoise est mise en place dans les mêmes conditions que les dépenses prévues dans le protocole initial.

Ainsi, l'engagement financier maximum restant à la charge de la France passe donc de 110 M€ à 220 M€ pour le volet infrastructures ferroviaires décrit aux articles 3 et 4 du protocole initial (non modifiés) et à l'article 6 bis du présent avenant. L'Etat sollicitera des cofinancements auprès des collectivités territoriales mais aussi potentiellement de tout autre financeur (y compris privé) intéressé à ces actions. Ainsi, la plus grande partie des projets déjà engagés dans le cadre du protocole initial sont cofinancés à parité par l'Etat et la Région dans le cadre du contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2022. Des financements européens pourraient également être mobilisés.

Enfin, le présent avenant ne modifie par le volet routier du protocole.

d. Conséquences sociales

Le protocole d'accord et son avenant sont de nature à faciliter l'accès au marché du travail dans la zone transfrontalière, notamment pour les résidents français, en leur permettant de se rendre plus facilement sur le bassin d'emploi luxembourgeois, dans des conditions de transport améliorées (moins de retards, trains plus neufs et confortables). Leur qualité de vie en sera ainsi concrètement améliorée. Ceci est particulièrement vrai pour les catégories les plus vulnérables puisque l'amélioration des transports transfrontaliers induit une meilleure mobilité indépendamment de la possession d'un véhicule particulier.

De plus, le protocole d'accord et son avenant sont de nature à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi avec une meilleure desserte du bassin d'emploi luxembourgeois en transports en commun, offrant une vraie alternative à la possession d'un véhicule individuel, ce qui semble d'autant plus opportun pour la jeunesse, au sein de laquelle le taux de titulaires du permis de conduire est en baisse depuis plusieurs années.

e. Conséquences administratives

La mise en œuvre de cet avenant sera pilotée par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la Région Grand Est, qui bénéficiera de l'appui des services de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires en tant que de besoin. Deux agents de la DREAL suivent, directement, la mise en œuvre de cet avenant.

f. Conséquences environnementales

Le protocole et son avenant montrent la volonté des parties de poursuivre la mise en œuvre d'une politique de transports répondant aux objectifs de développement durable, en promouvant en particulier le transport par rail et, plus généralement, les transports en commun et le covoiturage.

Les objectifs des projets prévus par le protocole d'accord et son avenant, à l'horizon 2030, sont de multiplier par 2,5 le nombre d'utilisateurs quotidiens du train (de 8 000 en 2017 à 20 000 en 2030), de doubler le nombre de covoitureurs (d'environ 4 500 en 2017 à plus de 10 000 en 2030) et de tripler le nombre d'utilisateurs des cars transfrontaliers (de 2 000 en 2017 à 6 000 en 2030). Ils visent également à faciliter la circulation de trains de marchandises, même aux heures de pointe. Ce programme permettra donc de limiter l'augmentation du trafic transfrontalier sur le réseau routier et autoroutier, et d'en limiter les effets en matière de nuisances sonores, de pollution de l'air et d'émissions de gaz à effet de serre.

L'avenant au protocole d'accord conforte et complète le programme initial. La construction d'un centre de maintenance des rames est indispensable au bon fonctionnement du programme d'ensemble d'augmentation de la capacité de la ligne. L'automatisation ou la semi-automatisation de la conduite des trains doit, elle, apporter des gains supplémentaires en matière de robustesse et de capacité de la ligne. Ces projets participent donc à l'objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire de voyageurs à l'horizon 2030, et par conséquent à la limitation des impacts environnementaux précités.

V. État des signatures et ratifications

L'avenant au protocole d'accord a été signé le 19 octobre 2021 par le Vice-Premier ministre luxembourgeois et ministre de la mobilité et des travaux publics, M. François Bausch et par le ministre français, délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, M. Jean-Baptiste Djebbari.

La partie luxembourgeoise prévoit une ratification au printemps 2023.